



## 如何面对收入不平等方面日益增长的压力——决策者指引

---

2014年3月19日

作者：Sanjeev Gupta 和 Michael Keen

各国财长们目前面临艰难处境。财政捉襟见肘，当务之急是提高经济增长。同时，收入不平等日益加剧，来自公众的压力日益上升，他们要求政府有所作为，采取相应的税收和支出对策。作为财政部长，你该怎么办？如何才能满足这些看起来彼此矛盾的要求？

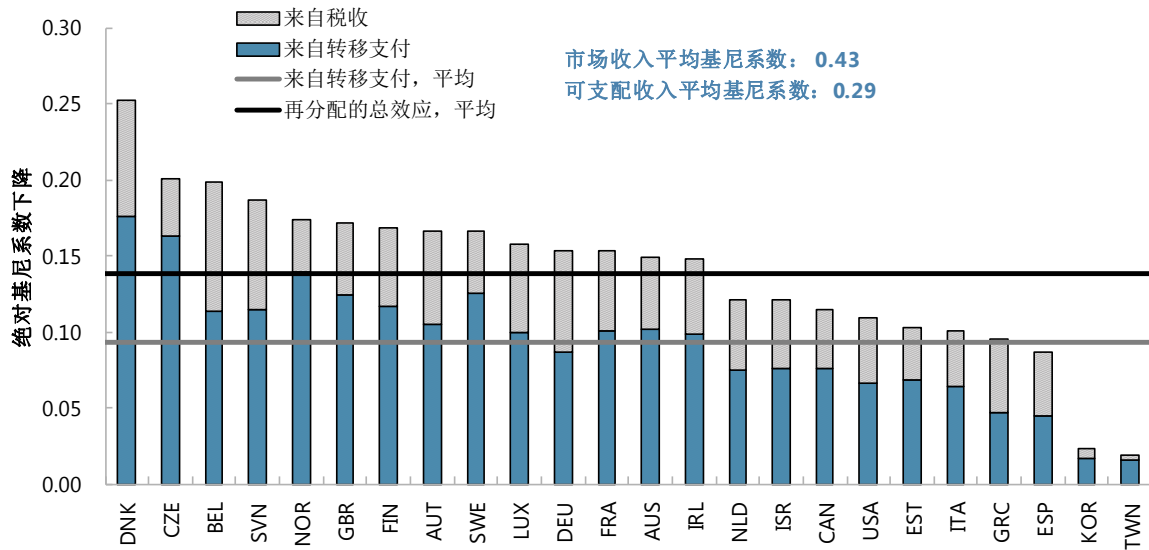
基金组织新近发表的[文章](#)为此提供了一些指导。各国政府在促进平等方面肯定有自己的目标。该文章的目的是，研究各国究竟该如何在经济效率损失最小（甚至能提高经济效率）的前提下，实现分配目标。这有助于促进可持续的增长，而且在很多情况下还能节省财政开支。基金组织研究人员先前的一项[研究](#)发现，一般来说，财政再分配与增长提高相关，因为再分配有助于缩小不平等。

最新这篇文章的关键内容是，政策设计极其重要。各国经验也存在差别：如果设计不好或走过头，再分配政策会产生扭曲效应。不过经验也表明，一些再分配财政政策确实有助于提高效率并支持增长，比如加强低收入家庭人力资本的政策。这说明细节决定成败。

### 税收与支出对再分配的影响

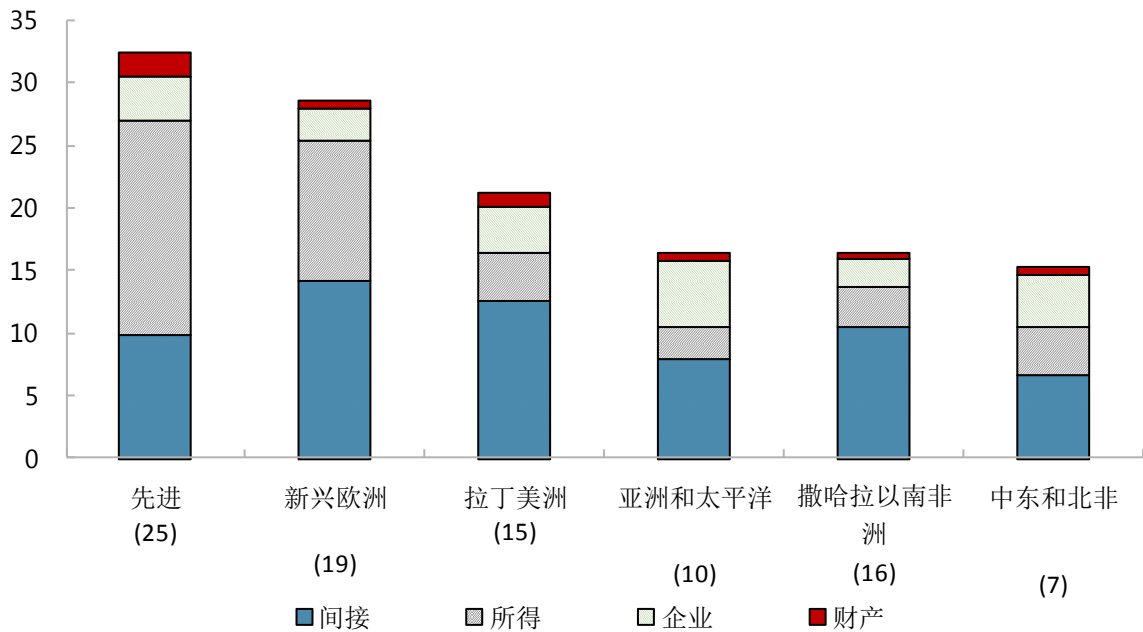
在先进经济体，财政政策对于减少收入不平等发挥着重要的作用，其主要通过转移支付来实现的，比如养老金以及其他社会福利。所得税也能起到作用。例如，研究证明，在先进经济体，社会转移和所得税降低了以基尼系数衡量的不平等，其平均降低幅度为大约三分之一（如图）。

### 先进经济体财政政策的再分配影响 2000年代中期

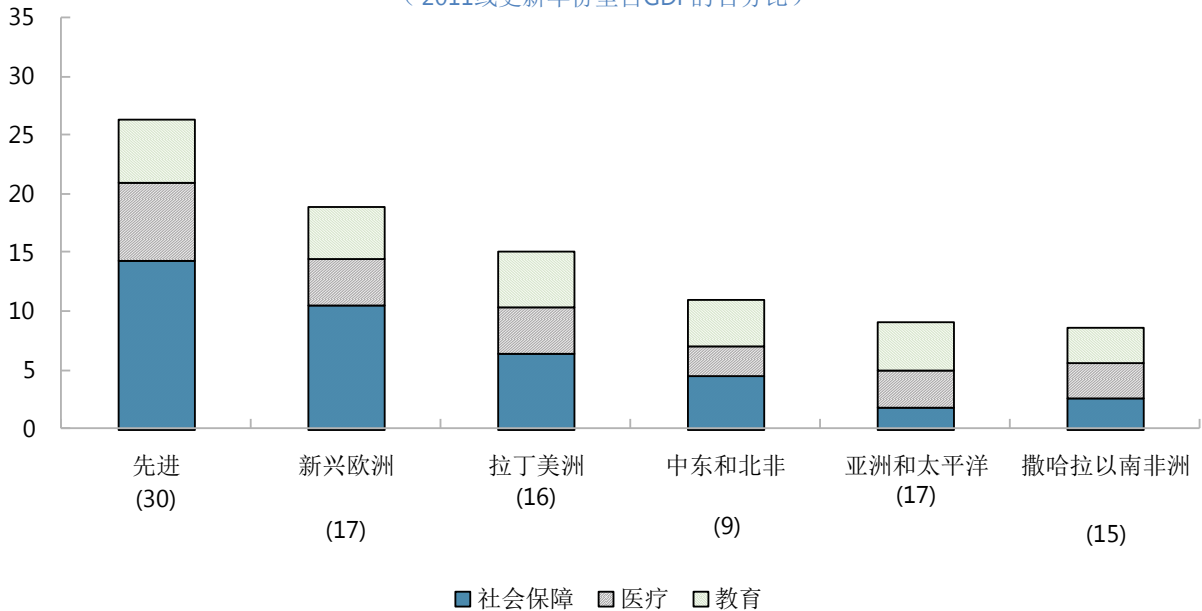


在发展中经济体，税收和支出水平较低以及贫困人口缺少公共教育与医疗的机会等原因限制了财政再分配。

### 先进和发展中经济体的税收 (2011年或更新年份里占GDP的百分比)



先进和发展中经济体的社会性支出  
(2011或更新年份里占GDP的百分比)



由于财政收入较低，发展中经济体的社会性支出也很低，用于社会保险和救助等福利项目的支出份额也相对较小。低收入群体的社会福利保障不全，而大批转移支付流入了高收入群体的口袋，这也进一步降低了社会福利的再分配作用。与先进经济体不同，发展中经济体的教育和医疗等实物支出的分配加剧了而不是缩小了不平等，这反映贫困人口（一般是农村人口）常常缺乏公立学校和医疗设施。

### 在收入阶梯的顶层和底层进行巧妙设计

有效的和不存在扭曲的再分配需要仔细设计税收和支出措施，尤其需要注重收入分配的顶层和底层群体。所有收入群体，包括顶层收入群体应该缴纳公平的税收份额。但税率不能太高以至于大幅降低工作积极性和投资，因为这可能抑制经济增长，从而损害全体利益。税收的设计也应该加大逃税难度。

为了有效帮助底层人口，当务之急是那些能够改善医疗和教育服务的支出项目。因为这些项目能提高劳动生产率，所以既有助于增进平等，也能够提高经济发展。另一个重要指导原则是，应使这些出项专门针对低收入群体，而不应一体对待富裕和贫困群体。重要的是，在收入增长时，不能太快撤除这些项目，因为这样会影响工作效果。如果实施得当，针对性的项目有助于各国以较低的成本实现其分配目标。

对于那些希望加强平等的部长们而言，这究竟意味着什么？首先，这意味着要将税收和支出一起研究，而不是孤立分析。在税收方面，先进和发展中经济体可以考虑如下的可能性：

- **提高保有财产税。**许多国家财产税利用不足，发展中国家尤其具有很大潜力。
- **提高个人所得税的累进性。**一些国家可以改变单一税率，实行累进税。那些对富人特别有利的税收抵免降低了所得税的累进性。

- **恢复遗产和赠予税。**尽管这些税种从来不是、可能永远不会是很大的税收来源，但适度恢复这类税种以遏止大量避税和逃税行为（很多国家的税制过去都犯过这个错误）可以产生显著效果。

在支出方面，部长们可以考虑：

- **扩大低收入家庭获得教育和医疗的机会。**在教育方面，一个途径是扩大低收入家庭的获得奖学金的机会。在发展中经济体，医疗福利应侧重于提供基本服务；在先进经济体，重点则是保证贫困人口在困难时期仍能获得医疗福利。
- **有针对性的社会福利以及增强工作积极性。**应该以针对性的项目取代能源补贴等无差别福利（最近基金组织出版的[一本书](#)讨论了相关的策略）。在先进经济体，将社会福利和劳动力参与水平联系起来（包括托儿补贴和子女税收优惠），能够激励人们进入劳动市场，减少福利依赖性。
- **保障养老金以及提高退休年龄。**在发达经济体，这意味着需保证不削减贫困人口的退休福利。发展中经济体因为只有少数贫困老年人享受养老金，因此重点应是，通过扩大非缴款性质的、基于家计调查的社会养老金，扩大养老金涵盖范围。基金组织最近的一本新[书](#)详细探讨了这个问题。

## 结束语

有效的政策设计需要着眼于细节。但政府不能只见树木不见森林。比如，在研究每种工具的影响时，应将税收和支出这两方面联系起来而不是孤立地分析；再分配措施必须与其他宏观经济目标保持一致。在设计时也要适当考虑到行政能力限制。但这些并非是无法逾越的障碍——令人高兴的是，在各国政府应该如何合理地权衡平等和效率的问题上，现在已经取得不少经验。